Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

25 087 Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

31 066 Belastingdienst

Nr. 113 **BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2015

I – Inleiding

Er is de laatste jaren steeds meer aandacht voor het tegengaan van belastingontwijking door internationale ondernemingen. Het Kabinet steunt deze strijd en werkt daartoe samen binnen OESO- en EU-verband. Het probleem ontstaat door verschillen tussen nationale belastingstelsels. Bedrijven, groot of klein, behoren belasting te betalen in het land waar de economische waarde wordt gecreëerd. Om te komen tot een effectieve aanpak heeft de OESO voorstellen ontwikkeld om de erosie van de belastinggrondslag en winstverschuiving[1] tegen te gaan. Nederland hecht zeer aan dit project en zal zich in Europees verband inzetten om snel tot internationale afspraken te komen.

Tegelijkertijd heeft de Europese Commissie op 21 oktober jl. geoordeeld dat de Nederlandse Belastingdienst Starbucks Manufacturing EMEA BV (Starbucks) met een zogenoemde Advance Pricing Agreement (APA) een selectief voordeel heeft verleend, waardoor sprake zou zijn van illegale staatssteun. Juist omdat de Belastingdienst gebruik maakt van internationaal erkende methoden, en het oordeel van de Commissie in deze zaak veel vragen oproept, ziet het Kabinet zich genoodzaakt in beroep te gaan.

In deze brief zullen wij achtereenvolgens de visie van het Kabinet op de strijd tegen belastingontwijking, met behoud van een goed vestigingsklimaat, verwoorden. Onze inzet op het behoud van een aantrekkelijk fiscaal vestigingsklimaat wordt komend jaar ook nader uitgewerkt conform de motie-Neppérus[2]. Vervolgens zullen we aangeven waarom Nederland beroep aantekent tegen het Starbucks-besluit. En tot slot gaan we in op de voortgang van de initiatieven die Nederland zelf heeft genomen om belastingontwijking tegen te gaan.

[1] Base Erosion Profit Shifting (BEPS)
[2] Kamerstuk 34 302, nr. 73.

kst-25087-113
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

II – Aanpak belastingontwijking met behoud goed vestigingsklimaat

In mijn brieven van 2 juni jl.[3] en van 5 oktober jl.[4] heb ik mijn strategie uiteengezet over hoe Nederland, binnen de bestaande samenwerking in OESO- en EU-verband, met een gedifferentieerde aanpak invulling gaat geven aan de strijd tegen belastingontwijking. Deze strategie bestaat uit drie onderdelen:

– Het (pro)actief aanpassen van de Nederlandse regelgeving en verdragen.
  Bijvoorbeeld: De in het BEPS project beschreven maatregelen betreffende verrekenprijsregels worden waar nodig overgenomen.
– Aanpassingen voortkomend uit de internationaal gecoördineerde aanpak.
  Bijvoorbeeld renteaftrekbeperkingen, hybrides en cfc-regels.
– Het Nederlands beleid uitdragen.
  Bijvoorbeeld de toegankelijkheid van de Nederlandse Belastingdienst en het geven van zekerheid vooraf.

Om belastingontwijking tegen te gaan en te zorgen voor een duurzaam level playing field is samenwerking tussen landen nodig. Zo zorgt het BEPS-project van de OESO er onder andere voor dat voorkomen wordt dat over royalty's uiteindelijk in geen enkel land belasting geheven wordt. Waar Nederlandse wetgeving indruist tegen de internationale afspraken neemt het kabinet zelf maatregelen om Nederlandse regelgeving en verdragen aan te passen. Voor de Nederlandse regelgeving en het Nederlandse beleid met betrekking tot verrekenprijzen geldt dat deze al gebaseerd zijn op OESO Transfer Pricing Guidelines. Het arm's lengthbeginsel (zakelijkheidsbeginsel), dat in de Transfer Pricing Guidelines nader is uitgewerkt, is in de Nederlandse wet opgenomen.

Naast het proactief aanpassen en mogelijke gecoördineerde aanpak wil het kabinet bepaalde facetten van het Nederlandse beleid ook gewoon blijven uitdragen. Een van de sterktes van het Nederlandse beleid is het geven van zekerheid vooraf door de Nederlandse Belastingdienst. Dit kan door middel van rulings, zoals in de vorm van een APA of ATR (Advance Tax Ruling), waarbij binnen voor iedereen geldende wetgeving, beleid en jurisprudentie zekerheid vooraf kan worden gegeven aan ondernemingen over de wijze waarop de te betalen belasting zal worden vastgesteld. Ook de Commissie heeft zelf eerder aangegeven dat Nederland doorgaans werkt met een grondige beoordeling op basis van uitgebreide informatie die de belastingplichtige moet verschaffen. [5]

III – Starbucks

Het besluit van de Commissie in de Starbucks-zaak past niet bij het hiervoor geschetste beleid dat door het kabinet gevolgd wordt. Het besluit van de Commissie in de Starbucks-zaak richt zich op de APA tussen de Belastingdienst en Starbucks. Hierbij heeft de Belastingdienst gebruikgemaakt van het internationale OESO-kader voor verrekenprijzen via de zogenoemde Transactional Net Margin Method. Deze methode is er op gericht onderdelen van internationaal opererende ondernemingen fiscaal hetzelfde te behandelen als zelfstandig opererende nationale ondernemingen; winst wordt op een voor iedereen gelijke wijze belast waar waarde wordt gecreëerd. De Commissie geeft in het besluit een eigen uitleg en toepassing aan de OESO-richtlijnen over de verrekenprijsme-

---

[3] Kamerstuk 25 087, nr. 102.
[4] Kamerstuk 25 087, nr. 112.
[5] Persbericht Europese Commissie van 11 juni 2014

thoden, met als resultaat dat volgens de Commissie de zogenoemde Comparable Uncontrolled Price method (CUP) toegepast had moeten worden. De Nederlandse regering is van mening dat in het geval van Starbucks de CUP-methode niet toegepast had kunnen worden, omdat er geen geschikte data voorhanden zijn. Bovendien gebruikt de Commissie in haar besluit een nieuw, eigen criterium voor winstberekening dat niet bij de nationale regelgeving en het OESO-kader aansluit. De Commissie geeft in haar besluit inzake Starbucks aan dat het door haar toegepaste zakelijkheidsbeginsel niet het zakelijkheidsbeginsel is dat voortvloeit uit artikel 9 OESO-modelverdrag. Hierdoor ontstaat er onduidelijkheid en onzekerheid. Bij de Belastingdienst over welke regels op welke manier toegepast moeten worden. Bij bedrijven over de juiste toepassing van regels in rulings. Om hierover duidelijkheid en jurisprudentie te krijgen tekent het kabinet beroep aan.

Om uw Kamer zo volledig mogelijk te informeren zend ik bij deze brief, met gebruikmaking van de mij in artikel 67, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen gegeven bevoegdheid om ontheffing van de fiscale geheimhoudingsplicht te verlenen, een samenvatting van het besluit van de Commissie[6]. Ik heb besloten in deze casus tot openbare verstrekking van deze samenvatting over te gaan omdat hier sprake is van een zeer principiële, uitzonderlijke zaak waarover al erg veel in de openbaarheid is gekomen. Het besluit van de Commissie zal bovendien openbaar worden gemaakt, zodra de Commissie de vertrouwelijke gegevens uit het besluit heeft verwijderd. Volledigheidshalve meld ik dat de samenvatting de standpunten van de Commissie weergeeft en niet de standpunten van Nederland.

IV – Voortgang aanpak van belastingontwijking

In het kader van de strategie zoals kort weergeven in paragraaf II, heeft het kabinet verschillende initiatieven in gang gezet. Ik ga hieronder in op de vorderingen op dit gebied.

- Het kabinet neemt de minimumstandaarden voor het tegengaan van verdragsmisbruik nu al mee in onderhandelingen over belastingverdragen.
- Naar verwachting zal de Commissie begin 2016 een voorstel voor een «anti-BEPS-richtlijn» presenteren, waardoor verschillende actiepunten in een richtlijn worden uitgewerkt. Nederland zal als Ecofin-voorzitter hier prioriteit aan geven.
- Gezien het toenemende gebruik van coöperaties in een internationale context gaat het kabinet het verschil in fiscale behandeling tussen de verschillende ondernemingsvormen, zoals de NV, de BV en de coöperatie in de Nederlandse dividendbelasting onderzoeken.
- In het kader van transparantie is Nederland gestart met de bilaterale uitwisseling van informatie over rulings met Duitsland op basis van het eerder gesloten Memorandum of Understanding. Daarnaast bereidt Nederland zich voor op een zo spoedig mogelijke toepassing van de OESO-afspraken over de automatische uitwisseling van informatie over rulings met andere landen volgend jaar.
- De wetgeving voor country-by-country reporting tussen Belastingdiensten, nu ter behandeling in de Eerste Kamer, moet per 2016 van kracht zijn. Dit betekent oa dat grote ondernemingen de wereldwijde fiscale winstverdeling inzichtelijk maken, alsmede de betaalde (winst)belasting in landen waarin men een vestiging heeft.
- Nederland heeft maatregelen genomen om onbedoeld gebruik van verdragen te voorkomen, onder andere door aanscherping van de substance-eisen. Nu moeten ook dienstverleningslichamen zonder

[6] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

zekerheid vooraf voldoen aan de substance-eisen. De Belastingdienst geeft geen zekerheid vooraf meer aan belastingplichtigen die niet aan de substance-eisen voldoen.

– Nederland heeft het toezicht op dienstverleningslichamen geïntensiveerd. Die moeten meer zijn dan louter brievenbusmaatschappijen. Het deel van het APA/ATR-team dat zich met toezicht bezig houdt, is met 7 medewerkers uitgebreid naar 30. Zo wordt niet alleen de Nederlandse grondslag beschermd, maar ook met het buitenland samen gewerkt om misbruik tegen te gaan. Vanaf 2014 hebben 106 onderzoeken plaatsgevonden naar de substance-eisen. Vanaf 2014 is in 38 gevallen informatie verstrekt aan het buitenland omdat gebleken is dat niet aan de substance-eisen werd voldaan.
– Bovendien worden nog eens zeven extra specialisten ingezet waardoor vaker zal worden getoetst of de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan de zekerheid vooraf zich nog steeds voordoen. Indien dat niet het geval blijkt te zijn, vervalt de APA of ATR of wordt deze aangepast.
– De Nederlandsche bank heeft in onderzoek eerder gesteld dat, uit oogpunt van de integriteit van het Nederlands financieel stelsel in brede zin, dienstverlening door trustkantoren aan vennootschapsrechtelijke structuren niet langer verantwoord is. Het gaat hierbij om vennootschapsrechtelijke structuren die zorgen voor anonimiteit van de uiteindelijk belanghebbende. Dergelijke structuren worden soms gebruikt voor belastingontduiking. Het kabinet zal volgend voorjaar met een wetsvoorstel komen dat er specifiek op gericht is om dienstverlening van trustkantoren te verbieden als deze is gericht op dergelijke structuren.
– Zoals in eerdere brieven aangegeven[7], wil Nederland voorop lopen bij het vergroten van transparantie als wapen tegen belastingontwijking. Tijdens het EU-voorzitterschap hoopt Nederland hier verdere stappen te zetten, met name in de context van de EU-Gedragscodegroep. Nederland is van mening dat de bestaande afspraak binnen de Gedragscodegroep inzake vertrouwelijkheid aan herziening toe is. Daarbij wil het kabinet een onderscheid maken tussen de beoordeling van individuele belastingregimes en het opstellen door de Codegroep van richtsnoeren. De richtsnoeren die de Codegroep vaststelt, kunnen naar de mening van het Kabinet worden gepubliceerd en er kan meer inzage worden geboden in het proces van totstandkoming van deze pseudo-wetgeving.

Samenvattend

Om duidelijkheid en jurisprudentie te krijgen over de toepassing van zekerheid vooraf door middel van rulings, tekent het kabinet daarom beroep aan tegen het besluit van de Commissie in de Starbucks-zaak. Het kabinet vindt dat de Commissie niet overtuigend aantoont dat de Belastingdienst zou zijn afgeweken van de wettelijke regels en dat sprake is van staatssteun.

Daarnaast werkt Nederland op verschillende terreinen actief samen met andere landen om internationale belastingontwijking tegen te gaan. Zo neemt het kabinet maatregelen om het toezicht op dienstverleningsli-

[7] Onder meer de brief van 2 juni 2015, Kamerstuk 25 087, nr. 102.

chamen en lopende APA's en ATR's te intensiveren en de transparantie rondom de EU-Gedragscodegroep te vergroten. Dit alles moet leiden tot een betere aanpak van belastingontwijking.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes